M.E.S., Numéro 121 Vol.2, Janvier-Mars 2022
https://www.mesrids.org
Dépôt légal : MR 3.02103.57117
N°ISSN (en ligne) : 2790-3109
N°ISSN (impr.) : 2790-3095
Mise en ligne le 24 janvier 2022

PENSER LA TERRITORIALITE DES POLITIQUES PUBLIQUES :
Réflexion sur la territorialisation de l'Etat de siège en République Démocratique du Congo

par

Germain MUBENGA NGELEKA
Chef de Travaux, Université de Mwene Ditu

Résumé

Cet article porte sur la territorialisation des politiques publiques dans le secteur de la sécurité, avec un point d'amplification sur l'état de siège.

En clair, il est question de nous interroger, dans un régime d'exception et à l'absence d'une loi qui encadre la mise en œuvre de l'état de siège, sur les possibilité d'un changement de paradigme de l'action publique, d'une plus grande participation du local et d'une co-défifintion des besoins et des solutions.

Mots-clés : *territorialité, politiques publiques, état de siège*

Abstract

This article focuses on the territorial action of public policies in the security sector with an amplification point on the state of siege.

Clearly, it is a questioning ourselves, in an exceptional regime and the absence of a law which frames the implementation of the state of siege, on the possibilities of a change of paradigm of the action community, greater local participation and co-definition of needs and solutions.

INTRODUCTION

Peut-on penser à la territorialisation de l'Etat de siège comme action publique en République Démocratique du Congo (RDC) ? Cette question est sans doute relevée. La complexité de la question sécuritaire à l'Est de la RDC depuis maintenant plus deux décennies, l'intrication des enjeux et des dynamiques, allant du local au global et du foncier à l'économique sont sans doute de nature à « refroidir » toute prétention à analyser les approches de l'action publique dans le domaine de la gouvernance sécuritaire à l'aune de la territorialité.

Pourtant, la constitution congolaise, depuis 2006, pose le principe de la régionalisation de l'action politique. L'article 3 de cette constitution éclaire cette « nouvelle territorialité de l'action politique » : « *les provinces et les entités territoriales décentralisées de la RDC, sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par des organes locaux. Les entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques*[74] ».

L'usage même de l'expression « entité territoriale » tel que voulu par le législateur révèle, en fait, cette évolution de la configuration territoriale

[74] Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006

L'expression est de Alain Dubresson et Sylvy Jaglin tiré de Alain Dubresson et Sylvy Jaglin, (*gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbains*, approches et méthodes), in « le *territoire est mort, vive les territoires* ! 2005, horizon.documentation.ird.fr

de la RDC, celle du passage « du territoire » à l'émergence « des territoires » ; Comment dès lors, dans cette trajectoire historique d'émergence « des territoires » concilier « *l'optique gouvernetique* *» de l'Etat de siège ? En quoi, ce faisant, cette intervention publique est-elle contrariée par « les particularités locales » ? Quel rôle accordé, dès lors aux acteurs locaux tant publics que privés ? C'est à l'ensemble de ces différents questionnements que nous apportons notre regard tout au long de cette dissertation structurée en deux points, à savoir : un éclairage terminologique et une tentative de débat. Une brève conclusion met un terme à cette étude.

I. DE L'ECLAIRAGE TERMINOLOGIQUE

La notion de territorialité est consubstantiellement liée au concept de territoire tout en évoquant en même temps une relation très particulière aux politiques publiques ou à l'action publique. Nous clorons ce chapitre des passages en revue conceptuelle en éclairant le concept d'état de siège.

1.1. De la notion de territoire

Plusieurs auteurs ont tenté de circonscrire, parfois à leur dépens, le concept de territoire. Sa fluidité et sa transversalité en fait un concept polysémique et multidisciplinaire difficile à « capter *dans les spécificités d'un jargon disciplinaire propre* », fussent-elles les sciences politiques.

S'il y a « un lieu commun conceptuel » qui pourrait emporter le consensus des différentes disciplines qui revendiquent ce concept, de la géographie à la science politique, en passant par l'anthropologie, ce que le territoire, dans ces différentes acceptions, résulte de *l'appropriation collective de l'espace par un groupe*[75]. Pour Paul Claval, La notion de territoire est intrinsèquement liée au contrôle et au pouvoir, mieux à la souveraineté. Et l'auteur a certainement raison d'évoquer ce lien presque existentiel d'autant plus qu'une entité politique, à l'image de l'Etat moderne, ne saurait revendiquer le pouvoir absolu dès lors qu'il ne peut exercer un monopole total d'un espace donné. Il faut entendre par là le monopole de la violence légitime bien évidemment, quoique des Etats fragiles, comme la République Démocratique du Congo, peuvent, dans des circonstances très particulières, perdre la souveraineté sur une partie de leur territoire. Là n'est sans doute pas le débat.

Le territoire est donc par essence un enjeu politique ; il est enjeu politique parce qu'il marque l'espace de survie et de puissance politique, il est le cœur des enjeux géopolitiques et de domination entre les Etats et les nations. Les rapports de domination, qu'il soit entre les nations ou à l'intérieur d'un Etat, s'exprime par le contrôle du sol, donc du territoire. Les expressions tels que conquérir, perdre ou récupérer le territoire font partie intégrante des « narratifs » de la puissance. Bref, le territoire est le lieu de pouvoir, il en est la matérialisation.

Pour saisir davantage cet enjeu de domination et de puissance lié au territoire, il faut simplement questionner l'origine même du concept territoire, *territorius* du latin, expression qualifiant *une zone conquise par l'armée romaine et gouvernée par une autorité militaire*[76].

Si le géographe britannique John Agnew , dans sa tentative de définition, ne s' éloigne pas non plus des relations de domination intrinsèquement liées à la notion de territoire, il présente pour autant le concept sous un autre jour. Pour l'auteur, le territoire peut être considéré comme *une portion (unity) d'espace continu qui est utilisée, organisée, gérée par un groupe social, une personne ou une institution pour restreindre et contrôler l'accès aux gens (people) et aux lieux (place)*[77]. Cette définition d'Agnew, quoique reprenant quelques éléments de la définition précédente, apporte une autre spécificité.

[75] Claval Paul « Le territoire dans la transition à la post-modernité », in Actes des colloques organisés par l'orstrom et l'université de Paris IV, Le territoire, lien ou frontière ? identités, conflits ethniques, enjeux et recompositions territoriales, Paris, 2-4, octobre 1995, éditions de l'orstrom, colloques et séminaires, Paris, 1997.

[76] Yvon Pesqueux, *La Notion de territoire*, colloque Propedia-observatoire économique des banlieues, Déc. 2009, Paris, France, P.3

[77] Agnew, J.A , *Territory*, in D.Gregory, R.J Johnston et Alii, ***the Dictionnary of Human geograhy,*** Oxford, UK, Blackwell, 2009, P.746-747.

Ce que pour l'auteur britannique, le territoire est davantage un type de spatialité, une façon d'utiliser l'espace au même titre que le réseau.

Pour Retaillé, par contre, le territoire est un support d'unité et d'identité, parce qu'il permet, par l'exercice de la fonction politique, l'intersection de l'espace et de la société. [78] Le territoire sert ainsi de base à la définition d'une société. Il est, en conséquence, perçu comme étant un médium, un lien de solidarité entre les acteurs de la société, une « forme géographique du social [79]» ; le territoire devient un territoire-lieu ou territoire-lien qui permet de cristalliser les identités avec tout son corollaire, à savoir le danger de l'exclusion et du rejet de l'autre, de l'instrumentalisation des identités et de la violence.

Cette représentation du territoire- lieu est particulièrement très présente dans les sociétés dites traditionnelles, quoique implicites dans celles modernes. Joel Bonnemaison[80] le révèle si bien, dans les sociétés dites traditionnelles, le territoire ne se définit pas par un principe d'appropriation mais bien par celui d'identification.

Le territoire peut, enfin, se définir comme un *« lieu de mise en ordre » favorisant l'imbrication et la cristallisation des intérêts et des représentations entre les échelons locaux et le niveau national*[81]. Selon cette définition, le territoire est perçu comme « *une variable d'unification* » des différents intérêts dans la moule de l'Etat stato -centré et unificateur.

Des différentes définitions ici relevées, c'est cette dernière qui semble le mieux cadrer avec la réflexion en présence et, qu'en conséquence, il sera question de la retenir comme cadrage théorique dans le présent travail. La particularité de la définition de Faure est de mettre en lumière le rapport, parfois conflictuel, entre le local et le niveau national et combien le choix de la configuration territoriale participent à établir une sorte des rapports d'injonction entre le niveau national et le local.

Que faut-il alors entendre par territorialité ? En quoi celle-ci est-elle différente du concept de territoire de qui il semble tirer le même étymon. En effet, les deux concepts s'opposent quelque peu sans s'éloigner. On pourrait même dire qu'ils s'entrechoquent et se « regardent » comme deux concepts symétriques. Aussi, convient-il également de tenter de « démêler » ses concepts et d'en tracer particulièrement les limites et les différences.

1.2. Du concept de territorialité

Melé définit la territorialité comme *« l'appropriation de l'espace par les habitants et les usagers*[82]». Il s'agit pour l'auteur, de la relation qui nait entre la population et l'espace, de la production et de la mobilisation des valeurs qui en découlent et qui justifient *in fine* son attachement. Ainsi, si le territoire est au fondement du pouvoir politique au sens stato-centré, c'est-à-dire par l'appropriation ou le contrôle par le groupe dominant de « l'espace de l'action », la territorialité, elle, se fonde par « le bas », comme le dit John Agnew, par *l'acceptation populaire des classifications de l'espace marqué des possessifs « notre » contre « votre », par la communication d'une symbolique de lieu (sens of place*)[83].

La territorialité invoque et convoque donc à nouveau la problématique de l'identité. Il s'agit des représentations mythiques qu'une population ou des habitants se font d'un lieu donné, des représentations mobilisées et qui sont à l'origine de l'identité territoriale d'un individu ou d'un collectif[84]. Et Rafestein l'exprime bien davantage. La compréhension du concept de territorialité n'est pas liée principalement à l'espace matériel mais bien plus par *la sémiosphère que le groupe humain mobilise pour transformer cette réalité matérielle*[85]. Ce qui importe avant tout dans la conceptualisation

[78] Retaillé D, *Le monde de la géographie*, Paris, presses de sciences po, 1997, PP.115-116
[79] Di Méo G, *Les territoires de l'action*. Bulletin de la société géographique de liège, N°48, 2006, pp7-17.
[80] Joel Bonnemaison-Luc Cambrezzy, Le territoire entre lien et frontière, texte introductif, in Actes du colloque, Op.cit, P.16.
[81] Faure A, Négrier E, ***Territoire, territorialisation, territorialité*** in Boussaguet L, jacquet S, Ravinet, ***Dictionnaire des politiques publiques,*** presse des sciences PO, 4 -ème édition, 2019.
[82] Melé. P, ***identifier un régime de territorialité réflexive***, In M. Vanier, ***territoires, territorialité, territorialisations : controverses et perspectives***, PP 45-55, Rennes, PUR, 2009.
[83] Agnew, J.A, ***op.cit***, PP.746-747.
[84] Di Méo. G, ***territorialité***, in J. Levy et M. Lussault (Dir***), Dictionnaire de la géographie***, Paris, Belin, 2013, P.1007
[85] Rafestein, « *Territorialité, concept ou paradigme de la géographie sociale* ? » in Géographica Helvetica, 1986, N°2, PP 91-96.

de la territorialité ce sont *les instruments, les codes des acteurs qui ont laissé des traces et des indices dans le territoire*[86].

On peut donc en déduire que si le territoire revêt une portée ou un caractère objectif qui se réfère à l'espace institutionnalisé, borné et cadre de l'action politique, c'est-à-dire l'Etat *comme cadre dans lequel s'exerce le fait de domination* [87],la territorialité fait recours à la dimension subjective du territoire, celle qui se ramène à l'individu ou au collectif , à son vécu, à son imaginaire. En clair, le territoire est matériel et la territorialité quant à elle, elle est immatérielle.

1.3.De l'action publique

L'action publique peut s'appréhender comme les différentes interventions des autorités publiques (Etat, collectivités locales) sur les sociétés dans leurs différentes fonctions de coercition, de distribution, de redistribution, d'intégration, de socialisation et de régulation[88]. Ces interventions publiques sont elles-mêmes appréhendées comme des politiques publiques. Cette définition parait certainement restreinte.

En effet, les différentes évolutions du domaine public depuis les trente dernières années ont également impacté la fabrique de l'action publique qui ne révèle plus du monopole étatique, ni dans la définition de l'intérêt général ni dans la conception des politiques publiques. Des acteurs nouveaux tant publics que privés ont fait basculer ce qui relevait hier d'un « gouvernement » des pouvoirs publics vers « une gouvernance partagée ».

Aussi, la définition de l'action publique est également appelée à évoluer. Pour Vincent Dubois, l'action publique désigne « l'ensemble *des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production politiquement légitimée des modes de régulation des rapports sociaux* [89]». Cette définition présente le mérite de proposer un cadre conceptuel qui permet de « saisir » à la fois tant la diversité des acteurs désormais impliqués dans la fabrique (conception) de l'action publique, qu'il s'agisse du public ou du privé, du local, du national et du supranational, que de la diversité des pratiques, qu'il s'agisse de la production des normes, des allocations des ressources ou du recours à l'expertise.

L'analyse de l'action publique dans cette acception moderne appelle à une triple rupture[90] majeure :

- rupture avec le *volontarisme politique*, qui prendrait le discours des élites gouvernantes au pied de la lettre, et assimilerait l'action publique aux volontés qu'elles mettent en scène.
- rupture avec le mythe de *l'unicité de l'État*, battu en brèche tant par le dévoilement de ses concurrences internes que par l'identification des ramifications multiples qui, bien au-delà de l'« État » conçu comme une entité close sur elle-même, sont au principe de l'action publique.
- rupture avec le *fétichisme de la décision*, qui verrait dans le choix précisément identifiable d'un « décideur » clairement identifié le point de départ absolu de l'action publique, alors que ce qu'on appelle décision ne correspond bien souvent qu'à l'officialisation d'un processus multiforme bien loin d'être maîtrisé par celui qui l'endosse.[91]

Il faut rappeler en même temps, pour être plus ou moins complet sur la question, que l'action publique forme les produits des pratiques et des représentations des agents qui y sont engagés. En conséquence, tout travail de sociologie de l'action publique devrait « s'ouvrir » à l'analyse positionnelle d'autant plus que celle-ci permet d'étudier les groupes les plus régulièrement présents dans la fabrication des politiques publiques (experts, hauts

[86] Rafestein, op.cit, PP.91-96.
[87] Webber .M, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971,
[88] Philippe Bezes et Christine Musselin, *Sociologie de l'Action publique. Etats, bureaucratie, politiques publiques et groupes sociaux*, Notes des cours, sciences po campus de paris, Année universitaire 2018-2019 ;
[89] Dubois Vincent, Dulony Delphin, Dir, *La gestion technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Coll. Sociologie politique européenne, 1999, PP
[90] Lascoumes, le Galès Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Collin .128, 2007, PP 16-17
[91] Lagroye Jacques et alii, *Sociologie politique*, Paris, presses des sciences po, Dalloz, 2002, PP 514-515.

fonctionnaires, éléments sectoriels), en d'autres mots la sociologie des producteurs de l'action publique[92].

On retiendra, à titre définitif, que l'action publique tend désormais à s'inscrire dans un nouveau paradigme du consensus et de la participation, dans une perspective coopérative de l'action collective, un système polycentré marqué par la diversité des acteurs et des pratiques qui met un terme au système autocentré essentiellement limité au domaine public.

Le trait d'union entre l'action publique et le territoire est bel et bien la notion de territorialisation dans le sens où celle-ci offre la possibilité d'ajuster l'action collective à un bien commun localement bien défini. La territorialisation des politiques publiques présuppose, comme l'affirment Alain Dubressim et Sylvy Jaglin, *la proximité spatiale, une quête de l'efficacité de l'action publique par la légitimation d'une définition spatialisée d'un bien commun localement négocié*[93].

1.4. De la Notion d'Etat de siège

Trouvant ses racines dans le champ lexical militaire, le concept de siège est tiré du latin *sédiculum*[94] qui veut dire chaises, lieu où on s'établit dérivant lui-même du verbe latin *sedere*, être assis, être campé, stationner en Français.

Le siège, trait dominant de la guerre en Europe particulièrement durant le moyen âge, désigne l'ensemble d'actions militaires menées en vue de s'emparer d'une place fortifiée ou d'un positionnement[95]. L'objectif de la guerre de siège est la soumission d'un peuple et de « son territoire[96] ».

Si le siège est mené par l'assiégeant, L'état de siège, lui par contre, est déclaré par l'assiégé. L'Etat de siège se définit de deux différentes façons, selon que l'on est en temps de guerre ou en temps de paix.

En temps de guerre, l'état de siège, dit réel, se définit comme la situation dans laquelle se trouve une place forte assiégée ou menacée par une armée ennemie et après que tous les pouvoirs aient été remis aux autorités militaires[97].

En temps de paix, l'état de siège, appelé également fictif ou politique se présente comme un régime exceptionnel et temporaire proclamé par un gouvernement pour faire face à un péril national imminent (insurrection armée ou invasion étrangère), ce en vue du maintien de l'ordre public. Dans ce contexte, des prérogatives exceptionnelles sont octroyées au gouvernement, avec un transfert des compétences des autorités civiles aux autorités militaires, une suspension de l'effet des lois ordinaires et une limitation des libertés.

Les principales dispositions qui sont mises en œuvre dans le cadre de l'état de siège sont :

- le remplacement de l'exécutif civil par l'exécutif militaire ;
- le remplacement de la police par l'armée pour assurer la sécurité publique ;
- la restriction des certaines libertés (circulation, manifestation et expression) ;
- le contrôle des médias ;
- l'entrée en vigueur d'un couvre-feu ;
- la Mobilisation nationale ;
- le remplacement des tribunaux civils par des tribunaux militaires ;
- la surveillance accrue de la population ;
- la suspension des organes délibérants.

En RDC, la constitution de la République stipule, en son article 85, les conditions de déclaration de l'état de siège comme suit :« *lorsque des circonstances graves menacent d'une manière immédiate l'indépendance ou l'intégrité du territoire national ou qu'elles provoquent l'interruption du fonctionnement régulier des institutions, le président de la République proclame l'état d'urgence ou l'état de siège après concertation avec le premier Ministre et les Présidents des deux chambres conformément aux articles 144 et 145 de la présente constitution*».[98] Les deux articles sus

[92] Eymery Jean Michel, « Frontières ou marches ? de la contribution de la haute administration à la production du politique », in *Lagroye*. J, Dir, la politisation, Paris, Belin,2003, PP.47-77
[93] Dubresson Alain et Sylvy Jaglin, Op.cit, PP.340
[94] WWW.toupie.org /état de siège
[95] www.fr.m.wikipedia.org
[96] Considérations de la guerre de siège de jules césar à Vauban
[97] WWW.toupie.org
[98] Article 85 de la Constitution du 18 février 2006

cités évoquent également les conditions d'application de l'état de siège, notamment la limitation du pouvoir exceptionnel de l'état de siège par la contrainte à la fois du temps et de l'approbation parlementaire, particulièrement pour la prorogation,[99] mais également la contrainte de collaboration de l'exécutif et du contrôle de constitutionnalité[100].

La loi organique[101] portant organisation et fonctionnement des forces armées évoque également l'état de siège qui se définit comme « *un régime restrictif des libertés publiques décrété par l'ordonnance du président de la République sur tout ou partie du territoire lorsque des circonstances graves menacent, d'une manière immédiate, l'indépendance ou l'intégrité du territoire national ou qu'elles provoquent l'interruption du fonctionnement régulier des institutions*[102] ».

L'état de siège est donc un régime spécial de légalité qui, face à un péril certain, conduit au retour du pouvoir autocentré par l'aggravation d'un système policier quoique quelque peu limité par la loi. Il se caractérise donc par la restriction et la militarisation des acteurs décisionnels, en opposition avec l'approche coopérative de l'action collective qui recherche un plus grand consensus des différents acteurs, autant publics que privés.

A la lumière des différents passages en revue conceptuels, on semble souligner, d'un premier point de vue, une sorte d'inconciliabilité entre l'approche autocentré que porte le concept d'état de siège et la démarche voulue polycentrée de l'action publique contemporaine. Comme si « les bruits de la guerre » avait les vertus de réinventer l'Etat-gendarme, nécessaire à sa survie tout en le délestant temporairement des autres attributs essentiels de l'Etat- providence. L'autre inconciabilité semble être liée au mode de la prise de décision. En effet, la prise de décision relative aux questions sécuritaires ne pourrait adopter ni le mode démocratique/ participatif encore moins le mode relationnel susceptible de renforcer le large consensus et l'approche coopérative de l'action collective. Bien au contraire, la restriction des acteurs, la rigidité et la sensibilité des questions militaires conduit inévitablement à un mode de prise de décision directif ou autocratique, nécessaire à une prise de décision rapide et un pilotage centralisé.

II. DE LA TENTATIVE DE DEBAT

L'intérêt de ce débat est de tenter de trouver des points de convergence entre l'approche autocentrée de l'état de siège et l'exigence de la territorialisation de l'action publique afin d'éviter l'affrontement entre les élites régionales et métropolitaines dans la désignation des diagnostics et des solutions.

Le Président de la République Felix Tshisekedi Tshilombo a pris en dates des 03 et 04 mai 2021 quatre ordonnances, la première portant proclamation de l'état de siège sur une partie du territoire national[103], il s'agit des provinces de l'Ituri et du Nord Kivu, et la deuxième portant mesures d'application de l'état de siège sur une partie du territoire de la République Démocratique du Congo[104]. La troisième portant nomination dans la catégorie des commissaires divisionnaires de la Police Nationale Congolaise[105] et la dernière portant nomination des membres des gouvernements provinciaux militaires dans les provinces de l'Ituri et du Nord Kivu[106].

Motivée par la recrudescence des massacres des civils et de la violence dans les deux provinces, cette décision, qui vise à mettre fin à l'activisme des groupes armés et à rétablir la paix dans la région, a pour conséquence la mise en veille des animateurs politiques provinciaux, exécutif et assemblée provinciale, remplacés par des gouverneurs militaires accompagnés chacun d'un personnel politique très restreint, cinq personnes. Par ailleurs, les juridictions civiles ont été substituées aux

[99] Article 144 de la constitution du 18 février 2006
[100] Article 145 de la constitution du 18 février 2006
[101] Loi organique N°11-012 du 11 Aout 2011 portant organisation et fonctionnement des forces armées.
[102] Article 2 de la loi organique portant organisation et fonctionnement des forces armées.
[103] Ordonnance N°21/015 du 03 mai 2021 portant proclamation de l'Etat de siège sur une partie du territoire National ;
[104] Ordonnance N° 21/016 du 03 Mai 2021 portant mesures d'application de l'Etat de siège sur une partie du territorial national
[105] Ordonnance N° 21/ 017 du 04 Mai 2021 portant nomination dans la catégorie des commissaires divisionnaires de la PNC
[106] Ordonnance N°21/018 du 04 Mai 2021 portant nomination des membres des gouvernements provinciaux militaires dans les provinces de l'Ituri et du Nord Kivu.

juridictions militaires. Et les Entités Territoriales Décentralisées et Déconcentrées sont désormais dirigées par des autorités militaires ou policières.

Au-regard de la proclamation de l'état de siège, deux constats majeurs se dégagent.

2.1. Primo

Il s'agit du vide administratif lié à l'absence d'une loi portant mesure d'application de l'état de siège qui aurait pu clarifier le rapport de collaboration entre les institutions provinciales, mises en veilleuse, et le commandement militaire qui prend les rênes du pouvoir dans un contexte très spécifique et qui ne devraient nullement « s'encombrer » des charges administratives qui pourraient les désorienter des missions essentielles. La loi portant modalités d'application de l'état de siège stipule, en effet, « *les gouvernements provinciaux ainsi que les assemblées provinciales desdites provinces tel que définis à l'article 198 de la constitution sont transférées aux autorités militaires provinciales visées à l'alinéa précédent* ».

En conséquence, les autorités militaires, avec des moyens en personnel très restreint, sont amenées à répondre aux exigences du quotidien de la province, à mobiliser l'adhésion populaire à l'absence de leurs représentants, etc. On l'a vu particulièrement, à l'occasion de l'éruption volcanique de Nyiragongo particulièrement dans le Nord Kivu, à Goma particulièrement comment les membres du gouvernement militaire ont été portés au-devant de la scène face à une gestion de catastrophe et une crise humanitaire majeure qui même à l'échelle d'un gouvernement provincial dans sa pleine effectivité, demeure une véritable gageure ;

Par ailleurs, Concernant l'administration de la justice également, le vide administratif lié à l'absence des définitions des compétences juridiques civiles à transférer à la justice militaire a engendré une sorte d'inertie dans l'administration de la justice.

Face à cette situation de léthargie, la ministre de la justice Rose Mutombo a, dans une note circulaire[107] datée du 9 juillet 2021, tenté de clarifier le fonctionnement de la justice pendant la période de l'état de siège. Elle a précisé entre autres que les juridictions de droit commun restaient compétentes pour connaître des affaires en matières civile, commerciale, administrative et sociale ». Avant sa déclaration, le président de la cour d'appel du Nord-Kivu annonçait déjà , la veille, la reprise des audiences « en matière non-répressive ».

A défaut d'une telle loi et des mécanismes participatifs, les dynamiques locales semblent reléguer à un statut d'observateur face à ceux qui peuvent paraitre « *comme des instances coercitives de l'extérieur* ». Il est donc prévisible qu'apparaissent des affrontements sclérosants des dynamiques, local contre extérieur, d'autant plus que la dynamique des acteurs locaux privés, notamment au Nord Kivu, sont davantage nourris de la contestation de la décision publique. Les mouvements de contestation conduits par les mouvements citoyens à Beni et Butembo, durant le premier trimestre de cette année et avant le lancement de l'état de siège, contre la présence onusienne et ou contre les massacres des civils en sont la parfaite illustration.

2.2. Secundo

Il s'agit de l'uniformité de la décision. En effet, la décision s'applique *mutatis mutandis* aux deux provinces, sans aucune disparité, qu'il s'agisse de la spatialité de la décision, l'ensemble de la province, de la composition du gouvernement militaire et du personnel politique, de la relation avec les animateurs politiques suspendus. Consécutivement à son approche autocentrée, la décision est en quelque sorte « standardisée ». Or qui dit standardisation dit homogénéisation et simplification alors que s'il y a bien une qualification à donner à la question sécuritaire congolaise, ça serait bel et bien complexité.

[107] Cette information est tirée de l'article de Fred Bauma, *Etat de siège ou dysfonctionnement du Nord Kivu*, juillet, 21,2021

La province du Nord Kivu, 2,5% du territoire national avec plus de 4 millions d'habitants comportent près de 40 groupes armés[108] quand l'Ituri en compterait une douzaine. Par ailleurs, la majeure partie des groupes armés actifs en ITURI seraient de création récente[109], après la vague d'insécurité qui a traversé la province en 2017. Seul le mouvement FRPI découlerait des anciennes guerres de l'Ituri.

Face à ce double constat, que faire ? Il nous parait désormais impérieux de moderniser le paradigme de l'action publique, y compris dans la gouvernance sécuritaire. Il s'agit de résister à la forte tentation de l'approche stato centrée et de renforcer la territorialisation des politiques publiques qui permettent à la fois, tant de mobiliser les ressources de proximité géographique, mais aussi d'intégrer les logiques spatiales et les spécificités territoriales dans l'action publique.

Renforcer la territorialisation présume de migrer des politiques publiques verticales (autocentrée) en action publique locale. Cela s'entend par l'implication des acteurs locaux privés et publics, associatifs dans la dynamique de l'action publique sécuritaire, notamment dans la co-définition des besoins sécuritaires et des solutions, et particulièrement dans la mobilisation des acteurs locaux. Pour y parvenir, il faudrait maintenir des passerelles de communication entre les acteurs locaux publics et privés et les autorités militaires, et de les associer dans la surveillance citoyenne. Ceci consiste à mettre en œuvre des composantes stratégiques pour une bonne gestion sécuritaire de la cité en faisant recours par exemple aux barzas communautaires avec l'application effective du Conseil Local de Sécurité (CLS) où participeraient toutes les notabilités locales ainsi que les Autorités locales.

On retorquera, et certainement à raison, que les mécanismes participatifs sont bien plus aisés à mobiliser dans le processus économique. Que la consultation, le dialogue, les concertations et les négociations sont bien utiles dès lors que, dans la dynamique d'un processus économique local, on envisagerait de mobiliser l'adhésion populaire et surtout adapter l'actions aux besoins identifiés par les communautés. Et pourtant, « la communauté de travail » peut également se développer dans le cadre d'un « projet territorial sécuritaire » et qui accompagne la mise en œuvre de l'Etat de siège.

Renforcer la territorialisation présume également de tenir compte des spécificités territoriales dans la mise en œuvre de l'état de siège. Ce qui nécessite d'éviter le piège de la standardisation et l'uniformisation et d'adapter les politiques publiques sécuritaires aux réalités des territoires. Chaque territoire renferme ses problèmes spécifiques.

CONCLUSION

La présente étude a été consacrée à la réflexion sur la territorialisation des politiques publiques dans le secteur sécuritaire, notamment dans le cadre de l'état siège. Il s'est agi d'interroger, dans un régime d'exception et à l'absence d'une loi qui encadre la mise en œuvre de l'état de siège, les possibilités d'un changement de paradigme de l'action publique, d'une plus grande participation du local et d'une co-définition des besoins et des solutions sécuritaires.

Cette réflexion n'épuise certainement pas la question mais ouvre un champ de recherche dans l'analyse de l'action publique en République Démocratique du Congo. Dans un Etat fortement marqué historiquement dans la centralité de l'action publique, mais dont les ressources sont en inadéquation avec les besoins, il serait utile d'encourager des approches de gouvernance qui favorisent une multipolarité des partenaires, publics que privés, et une appropriation locale. Ici, il convient de souligner que la sécurité devra être comprise comme une affaire de tous. Chaque acteur tant public que privé devra y apporter du sien.

[108] WWW.radiookapi.net/sécurité publié le 03 Mars 2021 à 07.30

[109] Baromètre sécuritaire du Kivu, RDC, *Nouvelle cartographie des groupes armés à l'est du Congo, opportunités manquées, insécurité prolongée et prophéties auto réalisatrices* , GEC, février 2021 tiré sur internet WWW.dw.com.rdc du 23 septembre 2021.

Dans cette optique, l'exploration des voies de territorialisation de la gouvernance sécuritaire nous parait être des nouvelles voies de l'appropriation du local, de la fabrication du besoin et de la réponse sécuritaire. Mais également, un renforcement de l'efficacité et une rationalisation de l'action publique. C'est en construisant et en soutenant ce genre de « communauté de travail » autour du projet territorial, tant dans l'économique que dans la sécuritaire, que nous pourrions atteindre ce qui est la finalité de l'action publique, à savoir : le bien collectif.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

- Agnew, J. A, *Territory*, in D.Gregory, R.J Johnston et Alii, *The Dictionnary of Human geograhy,* Oxford, UK, blackwell, 2009.
- Claval P., *Le territoire dans la transition à la post-modernité*, in actes des colloques organisés par l'orstrom et l'université de Paris IV, le territoire, lien ou frontière ? identités, conflits ethniques, enjeux et recompositions territoriales, Paris 2-4, octobre 1995, éditions de l'orstrom, colloques et séminaires, Paris, 1999.
- Di Méo G, *Les territoires de l'action*. Bulletin de la société géographique de liège, n°48, 2006.
- Di Méo. G,*Territorialité*, in J. Levy et M. Lussault (Dir*), Dictionnaire de la géographie*, Paris, Belin, 2013.
- Dubois V., Dulony D. (Dir), *La gestion technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Coll. Sociologie politique européenne, 1999.
- Eymery J.M., « *Frontières ou marches ? de la contribution de la haute administration à la production du politique »,* in *Lagroye*. J, Dir, la politisation, Paris, Belin,2003.
- Faure A, Négrier E, *Territoire, territorialisation, territorialité* in Boussaguet L, jacquet S, Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques,* presse des sciences PO, 4 -ème édition, 2019.
- Joel Bonnemaison-Luc Cambrezzy, *Le territoire entre lien et frontière*, texte introductif, in *Actes du colloque du 02 au 04 octobre 1995*, Paris.
- Lagroye J .et alii, *sociologie politique*, Paris, presses des sciences po, Dalloz, 2002.
- Lascoumes, le Galès Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Collin, 2007.
- Melé. P, « Identifier un régime de territorialité réflexive » in M. Vanier, *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, PP 45-55, Rennes, PUR, 2009.
- Pesqueux Y., *La Notion de territoire*, colloque Propedia-observatoire économique des banlieues, Déc. 2009, Paris, France.
- Philippe B. et Musselin Ch*, Sociologie de l'Action publique. Etats, bureaucratie, politiques publiques et groupes sociaux*, Notes des cours, sciences po campus de Paris, Année universitaire 2018-2019.
- Rafestein, « *Territorialité, concept ou paradigme de la géographie sociale* ? » in *Géographica Helvetica*, 1986, N°2.
- Retaillé D, *Le monde de la géographie*, Paris, presses de sciences po, 1997.
- Weber M, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971.

II. Textes officiels

- Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006
- Loi organique portant organisation et fonctionnement des forces armées.
- Ordonnance N°21/015 du 03 mai 2021 portant proclamation de l'Etat de siège sur une partie du territoire National ;
- Ordonnance N° 21/016 du 03 Mai 2021 portant mesures d'application de l'Etat de siège sur une partie du territorial national
- Ordonnance N° 21/ 017 du 04 Mai 2021 portant nomination dans la catégorie des commissaires divisionnaires de la PNC
- Ordonnance N°21/018 du 04 Mai 2021 portant nomination des membres des gouvernements provinciaux militaires dans les provinces de l'Ituri et du Nord Kivu.

III. Webographie

- Fred Bauma, *Etat de siège ou dysfonctionnement du Nord Kivu*, juillet, 2021 tiré sur www.congoresearchgroup.org/ etat_de_siège
- Baromètre sécuritaire du Kivu, RDC, *Nouvelle cartographie des groupes armés à l'est du Congo, opportunités manquées, insécurité prolongée et prophéties auto réalisatrice*s, GEC, février 2021 tiré sur internet www.dw.com.rdc du 23 septembre 2021.
- www.radiookapi.net/ sécurité publiée le 03 Mars 2021 à 07.30